

**GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**



**GHANA : PROGRAMME DE REHABILITATION DU  
SECTEUR AGRICOLE**

**Rapport d'évaluation de performance de programme  
(REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS  
(OPEV)**

**06 novembre 2002**

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Sigles, abréviations et équivalences monétaires	i
Résumé des notations	ii
Préface	iii
Données de base du programme	iv-v
Résumé de l'évaluation	vi-xi
<b>1. CONTEXTE</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte économique national et sectoriel	1
1.2 Formulation du programme	2
1.3 Objectifs et portée du projet au moment de l'évaluation	2
1.4 Modalités de financement	3
<b>2. ÉVALUATION</b>	<b>3</b>
2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation	3
2.2 Indicateurs de performance	4
<b>3. PERFORMANCE DE LA MISE EN OEUVRE</b>	<b>4</b>
3.1 Entrée en vigueur du prêt, démarrage et exécution	4
3.2 Respect des coûts, modalités de décaissement et gestion financière	5
3.3 Rapports, suivi et évaluation	5
<b>4. ÉVALUATION ET NOTATIONS DE LA PERFORMANCE</b>	<b>6</b>
4.1 Pertinence des buts et objectifs, qualité au départ	6
4.2 Réalisation des objectifs et résultats	7
4.3 Efficacité	12
4.4 Impact sur le développement institutionnel	13
4.5 Viabilité	13
4.6 Notation globale de la performance	13
4.7 Performance de l'emprunteur (réf.: Composante spécifique FAD)	14
4.8 Performance du Groupe de la Banque	15
4.9 Facteurs ayant affecté la performance d'exécution et les résultats	16
<b>5. CONCLUSIONS, LEÇONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>17</b>
5.1 Conclusions	17
5.2 Leçons	18
5.3 Recommandations	19
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>23</b>

<b><u>Annexes:</u></b>	<b><u>Nombre de pages</u></b>
Annexe 1: Critères d'évaluation	1
Annexe 2: Performance de l'emprunteur	1
Annexe 3: Performance de la Banque	1
Annexe 4: Facteurs ayant affecté la performance d'exécution et les résultats	1
Annexe 5: Matrice rétrospective du cadre logique (spécifique au FAD)	1

---

Le présent rapport a été préparé par M. E. K. N. MPANDE, Responsable principal de l'évaluation rétrospective, et M. T. TEKLU, consultant, au retour d'une mission effectuée au Ghana, en mai 2002. Pour toute question relative au présent rapport, prière de contacter M. G. M. B. KARIISA, Directeur, Département de l'évaluation des opérations, poste 4052.

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

AAGDS	Stratégie de croissance et de développement agricole accéléré
ASRP	Programme de réhabilitation du secteur agricole
BAD	Banque africaine de développement
CEP	Cellule d'exécution du projet
CGD	Cadre global de développement
DSP	Document de stratégie par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ERP	Programme de relance économique
FAD	Fonds africain de développement
FASDEP	Programme de développement de l'alimentation et du secteur agricole
GIDA	Agence ghanéenne pour le développement de l'irrigation
GLSS	Enquête sur les niveaux de vie au Ghana
IDA	Agence pour le développement international
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MAA	Ministère de l'alimentation et de l'agriculture
MDA	Ministères, départements et agences
N/d	Non disponible
PDAMT	Programme de développement agricole à moyen terme
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRS	Prêt de réhabilitation sectorielle
RAP	Rapport d'achèvement de projet
REPP	Rapport d'évaluation de performance de projet
UCP	Unité de coordination du projet

## **ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES**

Unité monétaire : cedi  
1 UC = 9201,70 cedis (mai 2002)  
1 UC = 1,2431 dollar (mai 2002)

## **EXERCICE BUDGÉTAIRE**

1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

**RÉSUMÉ DES NOTATIONS**

<b>Critères d'évaluation</b>	<b>REPP</b>
Pertinence	Satisfaisant
Réalisation des objectifs	Satisfaisant
Efficacité	Satisfaisant
Développement institutionnel	Satisfaisant
Viabilité	Satisfaisant
Performance globale	Satisfaisant
Performance de l'emprunteur	Insuffisant
Performance de la Banque	Insuffisant

## **PREFACE**

1. Le présent Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP) analyse les performances du Programme de réhabilitation du secteur agricole (ASRP) au Ghana, lancé par le gouvernement ghanéen en complément des politiques de stabilisation et de libéralisation du Programme de relance économique (ERP) mis en oeuvre en 1983-89.
2. L'ASRP avait pour objectif global d'accroître les capacités du ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (MAA) en termes d'appui stratégique et institutionnel aux efforts de réhabilitation et de relance de la croissance agricole, et contribuer ainsi à la croissance économique globale du pays et à l'amélioration des conditions de vie des populations.
3. Plus spécifiquement, le programme visait à : (i) fournir des devises pour financer l'importation d'intrants; (ii) consolider les capacités techniques et de gestion du MAA; (iii) moderniser et rationaliser la recherche agronomique et la vulgarisation agricole; (iv) tester les systèmes d'irrigation à petite échelle peu onéreux, gérés par les agriculteurs; et (v) privatiser le marché des intrants.
4. L'ASRP a été cofinancé par plusieurs grands bailleurs de fonds, dont le Fonds africain de développement (FAD) qui a pris en charge 44,6% du financement du projet. Le prêt FAD visait exclusivement à fournir un décaissement rapide pour financer les coûts en devises des intrants agricoles, notamment les engrais.
5. Le présent REPP, qui évalue dans quelle mesure les objectifs de développement de l'ASRP ont été atteints, est en fait essentiellement centré sur la performance d'exécution de la composante FAD. Il a été rédigé sur la base d'informations provenant du rapport d'évaluation de projet, du RAP, de différentes publications académiques, ainsi que d'entretiens avec des responsables et des chercheurs au Ghana. La structure du REPP suit les directives révisées d'OPEV présentées dans le document ADB/ADF/OPEV/2001/01.

## DONNEES DE BASE DU PROGRAMME

Pays	Ghana
Titre du programme	Programme de réhabilitation du secteur agricole
Numéro du prêt	F/GH/AGR/87/7
Emprunteur	Gouvernement ghanéen
Garant	Aucun
Bénéficiaire	Ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture
Organe d'exécution	Banque du Ghana

<b>Données du prêt</b>	<b>Estimation à l'évaluation</b>	<b>Données effectives</b>
Coût total du projet (en millions d'UC)	41,74	N/d
Montant du prêt (en millions d'UC)	18,61	18,61
Date d'approbation du prêt	Juin 1987	26 juin 1987
Date de signature du prêt	N/d	16 septembre 1987
Date d'entrée en vigueur du prêt	Septembre	17 décembre 1987
Date effective du premier décaissement	N/d	19 décembre 1988
Date effective du dernier décaissement	Décembre 1989	18 mars 1993

### **Plan de financement (en millions d'UC)**

	<b>Estimation à l'évaluation</b>	<b>Dépenses effectives</b>
FAD	18,61	18,61
Gouvernement	01,05	01,05
Cofinanciers : Banque mondiale	13,90	13,90
KFW	06,95	06,95
PNUD	1,23	1,23

### **Indicateurs de la performance d'exécution**

Dépassement de coût/reliquat	0%
Retard	
- à l'achèvement	200%
- au dernier décaissement	200%
Nombre d'ajournements de la date du dernier décaissement	2
État d'exécution du projet	Achevé

### **Missions**

<b>Type</b>	<b>Effectif</b>	<b>Date</b>	<b>Personnes-semaines</b>
Évaluation	2	Mars 1997	6
Supervision	2	Avril 1988	2
	3	Décembre 1989	6
	1	Juin 1991	2
	2	Septembre 1992	4
RAP	2	Mars 1995	4

**Décaissements** (en millions d'UC)

	Au moment de l'évaluation	Effectif
Montant total décaissé	18,61	18,61
Montant annulé	-----	-----
Solde inutilisé	-----	-----

**Autres projets financés par le Groupe de la Banque au 31 janvier 2000**

Secteur	Nombre d'opérations	Montant cumulé des prêts, dons, et prises de participation (millions d'UC)	Montant cumulé des décaissements (millions d'UC)	Décaissements en tant que pourcentage des opérations approuvées
Agriculture	20	209	158,87	76
Social	9	69,8	33,0	47
Transport	8	53,49	30,11	56
Industrie	7	136,27	93,10	68
Services publics	8	76,23	65,24	86
Divers	3	34,02	28,06	82

## **RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION**

### **Origine et logique du programme**

1. La fin des années 1970 et le début des années 1980 furent pour le Ghana une période de crise socioéconomique profonde, comme le montre clairement la dégradation des principaux indicateurs économiques : chute sensible du PIB réel par habitant, indice d'autosuffisance alimentaire à son plus bas niveau, épargne intérieure insuffisante pour financer la croissance, mauvaise performance des denrées d'exportation, baisse des rentrées de capitaux. Les énormes déficits budgétaires étaient financés par des emprunts sur le système bancaire intérieur, ce qui a provoqué une croissance rapide de la masse monétaire et donc une hausse du taux d'inflation.

2. Face à des déséquilibres macroéconomiques croissants (d'ordre budgétaire, monétaire et commercial) et à la détérioration des conditions de vie, le gouvernement ghanéen a mis en œuvre un Programme de relance économique (ERP) en 1983. La première phase du programme (1983-86) ayant permis de stabiliser l'environnement macroéconomique et de relancer la croissance, le gouvernement s'est lancé dans un programme de réformes sectorielles. Le Programme de réhabilitation du secteur agricole (ASRP) visait à compléter les politiques de stabilisation et de libéralisation, et à relancer les principaux "moteurs" de la croissance dans le secteur agricole.

### **Objectifs et pertinence du programme**

3. L'ASRP avait pour objectif global d'améliorer la capacité du MAA à fournir l'appui stratégique et institutionnel nécessaire à la réhabilitation et à la relance de la production et de la productivité agricoles, et soutenir ainsi la croissance économique globale, accroître la ration alimentaire de la population et réduire la pauvreté.

4. Les objectifs spécifiques de l'ASRP étaient les suivants : (i) fournir des devises pour financer l'importation d'intrants; (ii) renforcer les capacités techniques et de gestion du MAA; (iii) rationaliser la recherche et la vulgarisation agricoles; (iv) tester des systèmes d'irrigation à petite échelle peu onéreux, gérés par les planteurs; et (vi) privatiser le marché des intrants (engrais, services de location de tracteurs, médicaments vétérinaires).

5. Tant par ses objectifs affichés que par ses composantes, l'ASRP s'inscrit dans le droit fil des objectifs et priorités stratégiques du gouvernement ghanéen, tels que détaillés dans le document d'évaluation de la BAD. De même, l'ASRP est conforme aux objectifs de développement primordiaux de la BAD et respecte les priorités de son programme de prêts pour le Ghana.

### **Coûts et financement**

6. Le coût estimatif total de l'ASRP, au moment de l'évaluation, était de 41,74 millions d'UC, dont 91,8% en devises. Les coûts en devises étaient cofinancés par le FAD (18,61 millions d'UC), l'IDA/Banque mondiale (13,90 millions d'UC), la KfW (6,95 millions d'UC) et le Programme des Nations Unies pour le développement (1,23 million d'UC). Le gouvernement ghanéen et l'IDA ont financé la composante en monnaie nationale. Au moment de l'achèvement de l'ASRP, les coûts estimatifs avaient été totalement décaissés.

## Réalisation des objectifs et résultats

7. ***Cohérence par rapport aux objectifs de développement:*** La courbe de croissance du secteur agricole, qui était négative à la fin des années 1970 et dans les premières années de la décennie suivante, s'est redressée pendant et après la mise en œuvre du ERP et de l'ASRP. Le secteur agricole a enregistré une croissance annuelle de 2,8 % en moyenne entre 1984 et 1990, 2,7 % au début des années 1990 et 4,4 % dans la seconde moitié des années 90. Ces années de relance et de croissance dans le secteur agricole correspondent à une amélioration de la performance globale de l'économie qui, en termes de PIB réel, a enregistré un taux de croissance annuel de 5,7 pour cent entre 1983 et 89 et 4,4 pour cent dans les années 90. Cette période est également marquée par un recul de la pauvreté. Si la corrélation est évidente entre ces tendances et les objectifs de croissance agricole et de réduction de la pauvreté de l'ASRP, il est cependant difficile d'isoler les effets de ce programme sur le développement et d'attribuer à l'ASRP le mérite du redressement constaté.

8. ***Elaboration d'une politique agricole :*** La politique agricole a connu de profondes modifications pendant et après la mise en œuvre de l'ASRP. Entre 1983 et 1989, les réformes visaient essentiellement à stabiliser l'environnement macroéconomique pour ensuite libéraliser les prix et les marchés des produits agricoles. Dans les années 90, l'accent était davantage mis sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes agricoles ainsi que sur le renforcement des institutions sectorielles, notamment les marchés. Suite à la décentralisation de ses opérations, en 1987, le rôle du MAA au niveau national s'est davantage centré sur la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques, l'assistance technique aux districts, la fourniture de services d'ordre juridique et réglementaire et l'évaluation de l'impact des politiques. Dans le cadre du GPRS, son mandat a été étendu à la coordination des activités menées dans le cadre d'un plan d'action plus large impliquant différents ministères.

9. ***Améliorer la prestation de services agricoles:*** La mise en œuvre et la poursuite des politiques et activités engagées dans le cadre de l'ASRP ont permis d'améliorer le fonctionnement du système national de recherche agronomique et de vulgarisation agricole. Un plan directeur national pour la recherche agronomique est en place et oriente la formulation des programmes prioritaires de recherche agronomique. Un programme compétitif de subventions agricoles a été mis en place. De nouvelles méthodes de vulgarisation sont utilisées. Un système unifié de vulgarisation agricole couvrant les sous-secteurs de l'agriculture, des pêches et de l'élevage est fonctionnel. Le gouvernement a mis sur pied des comités de liaison pour la recherche et la vulgarisation pour représenter les différentes zones agroécologiques. Le programme de réforme en cours est centré sur les politiques de formation et de rétention du personnel, le renforcement des partenariats avec le secteur privé et le renforcement de la participation des planteurs.

10. ***Libéralisation des marchés agricoles et développement du secteur privé:*** A la fin de l'année 1991, l'ensemble des canaux de distribution d'engrais avaient été privatisés, la majorité des prix agricoles avaient été libéralisés et les subventions pour les intrants avaient été progressivement supprimées. Avec l'ouverture des marchés agricoles au négoce privé, le nombre de canaux de commercialisation et la densité des opérateurs privés indépendants se sont accrus, en particulier en aval du circuit de commercialisation.

## **Impact sur le développement institutionnel**

11. Comme le montrent les résultats ci-dessus, l'impact de l'ASRP a été considérable, puisqu'il a contribué à affiner la formulation des politiques et programmes, à améliorer la fourniture de services d'appui à l'agriculture et à renforcer les institutions rurales impliquant les principaux intervenants (planteurs, commerçants et transformateurs) dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

## **Viabilité**

12. L'ASRP a posé les bases d'une croissance agricole durable: (i) amélioration des politiques agricoles; (ii) renforcement des services de recherche et de vulgarisation; (iii) essor des institutions, notamment les marchés et les associations d'utilisateurs; et (iv) investissement dans l'infrastructure de base comme les routes et l'irrigation. Cependant, la croissance du secteur agricole ne sera durable et forte que si l'appui gouvernemental dans ces domaines se poursuit.

13. Toutefois, en termes de viabilité, si l'objectif est de voir la croissance agricole continuer à s'accélérer sans que le coût économique et environnemental ne s'en trouve alourdi, des questions fondamentales devront être réglées. Premièrement, il est essentiel de poursuivre la stabilisation de l'environnement macro-économique aux plus hauts niveaux d'agrégats. Deuxièmement, le niveau actuel de financement des dépenses d'équipement agricole par le biais de prêts et de dons extérieurs n'est pas tenable. Troisièmement, la croissance agricole ne peut plus reposer sur une extension coûteuse des terres cultivées mais sur la technologie. Quatrièmement, le retrait de l'État de la fourniture de services de commercialisation agricole et de services financiers doit aller de pair avec la mise en place de marchés à faible coût, efficaces et compétitifs. Enfin, malgré la volonté actuelle de diversification, qui répond à un impératif stratégique, le pays doit néanmoins s'attacher en permanence à identifier ses avantages comparatifs sur les marchés intérieur et mondial.

## **Performance de l'emprunteur**

14. En ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de la composante FAD de l'ASRP, la performance du gouvernement, et notamment du MAA, n'a pas été satisfaisante. Les conditions mises à l'octroi du prêt ont tardées à être remplies, ce qui a retardé le démarrage du projet. D'autres éléments mettent clairement en lumière les lacunes du MAA, à savoir la nomination d'agents ne possédant pas une formation suffisante en gestion de projet, le piètre suivi de la performance du projet et le non respect des principales exigences en matière d'établissement des rapports. La Banque du Ghana s'est vu retirer la responsabilité de la mise en œuvre au profit de l'UCP, ce qui n'était pas pertinent à la lumière du processus de réforme des marchés. La composante FAD ne comportait aucun mécanisme de suivi et le suivi du projet n'a pas été à la hauteur des exigences du Groupe de la Banque. Les rapports d'avancement et d'audit, qu'exige la Banque, n'ont pas été remis. Les échanges entre le Groupe de la Banque et les organes gouvernementaux ont été trop limités. La mission REPP n'a pas été en mesure d'accéder aux documents du projet en raison de la rotation du personnel et de lacunes au niveau de la mémoire institutionnelle.

## Performance du Groupe de la Banque

15. L'appui du FAD à l'ASRP répondait à un besoin exprimé par le gouvernement et s'inscrivait dans de droit fil de la stratégie pays de la Banque pour le Ghana. Toutefois, en ce qui concerne la préparation, l'évaluation et la mise en œuvre de la composante FAD, la performance de la Banque est jugée insuffisante. Le Groupe de la Banque n'a pas suffisamment participé à l'évolution des politiques affectant le secteur agricole. Outre qu'il laissait à désirer en termes d'analyses technique, financière et économique, le rapport d'évaluation semblait également s'appuyer sur une compréhension lacunaire des obstacles majeurs qui entravent la croissance agricole. Des décaissements rapides étaient planifiés alors qu'aucun mécanisme institutionnel de mise en œuvre n'était en place. Retirer ses responsabilités à la Banque du Ghana pour les confier à l'UCP au sein du MAA allait à l'encontre des politiques de stabilisation et de libéralisation.

16. Aucun cadre logique avec indicateurs n'était en place pour contrôler la performance de la composante FAD, de sorte que celle-ci n'a pas été suivie de manière satisfaisante. La supervision a été faible et les conditions stipulées au moment de l'évaluation n'ont pas été remplies. En dehors du rapport final d'achèvement de projet, aucun rapport intermédiaire n'a été soumis à la BAD, ni aucun rapport d'audit. Bien que l'ASRP soit cofinancé et que le Groupe de la Banque soit l'un des principaux cofinanciers, la composante FAD a souvent été négligée dans les rapports d'achèvement de projet des autres financiers.

## Conclusion

17. Lorsqu'on évalue le programme dans son ensemble, en prenant en compte le renforcement de capacité pour la formulation des politiques et programmes agricoles, l'amélioration de la fourniture de services agricoles, le développement des associations de planteurs et l'appui au développement des marchés, la performance globale de l'ASRP est jugée **satisfaisante**. Les composantes essentielles du projet, qui s'inscrivent dans l'optique des objectifs de développement du pays, ont contribué à mettre en place les bases institutionnelle, politique et technologique d'une transformation du secteur agricole conduite par le privé. Si le financement FAD s'est révélé la composante la plus faible [voir sections 3.1 à 3.3, 4.1, et 4.7 à 4.9], les leçons tirées permettront à l'avenir d'améliorer sensiblement l'impact des interventions de la Banque sur le développement.

## Leçons

18. La composante FAD de l'ASRP a permis de titrer des leçons importantes concernant les prêts à l'appui de réformes destinés à fournir des décaissements rapides.

- ◆ Pour que les conditions de prêts soient respectées de manière satisfaisante, il faut qu'elles soient claires et aient fait l'objet d'un accord, et que la gouvernance du projet soit strictement respectée et mise en application.
- ◆ La portée d'un projet/programme est généralement liée à la capacité de mise en œuvre et de suivi. Le changement de lieu d'exécution et les lacunes des organes d'exécution en termes de capacités techniques et capacités de gestion ont considérablement retardé la mise en œuvre de la composante FAD (décaissement rapide).

- ◆ Le fait de retirer à la Banque du Ghana la gestion des fonds FAD pour la confier au MAA allait à l'encontre des politiques de libéralisation des marchés et des prix. La mise en œuvre du prêt FAD a été à nouveau confiée à la Banque du Ghana en 1991, mais trois longues années s'étaient écoulées depuis l'entrée en vigueur du prêt.
- ◆ Pour maintenir les projets sur la bonne voie, il faut améliorer la communication, renforcer les moyens de supervision et raccourcir le temps de réponse aux problèmes. Lorsque ces éléments sont faibles, comme ce fut le cas pour la composante FAD, les réponses sont soit tardives soit mal appliquées.
- ◆ Le prêt à décaissement rapide étant par définition une opération à court terme et strictement limitée dans le temps, sa pertinence et son efficacité diminuent à mesure que le temps de mise en œuvre se prolonge. S'il était essentiel d'importer d'urgence des engrais en 1988-89, ce n'était plus le cas en 1992 et 1993; en effet, au début des années 1990, c'était la faiblesse de la demande, et non celle de l'offre, qui limitait l'utilisation des engrais. Le fait que la composante FAD ait été mise en œuvre avec retard l'a rendue moins pertinente pour le processus de stabilisation et de libéralisation dans le pays.
- ◆ S'il est souhaitable de pouvoir retracer l'utilisation des fonds décaissés sur les marchés aux enchères, la validation de ces opérations pose problème car il s'agit de fonds fongibles. Il serait plus rentable et plus efficace d'inclure des exigences, telles que réformes stratégiques et ouverture d'un compte en monnaie nationale, comme conditions au décaissement de fonds. Pour ce qui est de la composante FAD, ces exigences ont été soit omises soit ignorées.
- ◆ Dans un programme de développement impliquant plusieurs cofinanciers et différentes composantes, il est plus efficace, en termes de coûts, de coordonner la conception et la mise en œuvre, et d'harmoniser le choix des instruments. L'ASRP aurait sans doute eu un impact plus grand si les composantes qui le complétaient avaient été soigneusement intégrées.
- ◆ Pour éviter que les objectifs du projet, les calendriers d'exécution et l'opération elle-même ne soient en contradiction avec l'une ou l'autre réforme stratégique complémentaire, il est également indispensable que le pays emprunteur, les bailleurs de fonds et le personnel en charge du projet soient en contact permanent. Le fait de prévoir l'écoulement des intrants par des canaux gouvernementaux alors qu'une libéralisation des marchés est en cours est le signe d'un manque de coordination et de l'absence de consultations.

## **Recommandations**

### **Pour l'emprunteur**

19. L'examen de la conception et de la mise en œuvre du projet FAD dans le cadre de l'ASRP met en évidence plusieurs problèmes liés au respect des conditions de prêt et à la gestion du projet. Comme l'indique le rapport de revue annuelle de portefeuille pour l'année 2000, ces problèmes ont persisté: faiblesses au niveau de la mise en œuvre et du suivi du projet, connaissance insuffisante des règles et procédures de la Banque, retards dans la mise à disposition des fonds de contrepartie. Il faudra à l'avenir faire encore beaucoup d'efforts pour améliorer la participation du gouvernement à la conception des programmes et projets, mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation, tirer les leçons des projets pour améliorer la performance et coordonner efficacement le soutien des donateurs à l'agriculture.

### **Pour le Groupe de la Banque**

20. Depuis le milieu des années 90, la BAD a pris des mesures significatives pour rendre ses projets plus efficaces. Elle s'est employée à renforcer le sentiment d'appartenance par une plus grande participation des intervenants, améliorer l'identification des projets sur la base des DSP, des DSRP et des revues sectorielles, relever la fréquence et la qualité des missions de supervision et des rapports, et renforcer l'assistance technique pour améliorer la qualité au départ. Cependant, comme le montrent les récents rapports de revue de portefeuille par pays, ces mesures n'ont pas encore permis d'améliorer la qualité des projets au Ghana. Le présent REPP recommande que la BAD renforce ses efforts, en mettant l'accent sur les aspects suivants : identification de projet basée sur des informations adéquates, allocation suffisante de temps et de ressources au personnel de la Banque, réévaluation du système de mesures incitatives au sein de la Banque de façon à privilégier la qualité des projets plutôt que la quantité, renforcement de l'approche gestion du portefeuille, mise en place d'un système efficace de S&E pour une réaction plus rapide aux problèmes, et plus grande implication dans le dialogue sur les politiques avec le gouvernement et les bailleurs de fonds.

# **1. CONTEXTE DU PROGRAMME**

## **1.1 Contexte national et sectoriel**

1.1.1 Comme le montre la nette détérioration des principaux indicateurs économiques à cette période, la performance économique du Ghana s'est terriblement détériorée à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Le PIB réel par habitant a enregistré une baisse substantielle, due principalement à la mauvaise performance du secteur agricole, qui a baissé de 0,3 pour cent par an au cours des années 1970 avant de chuter brutalement lors des sécheresses de 1982 (6,7%) et 1983 (1,5%). L'indice d'autosuffisance alimentaire était à son niveau le plus bas (60 %) lorsque les sécheresses du début des années 80 ont encore aggravé la situation. La production des principales denrées d'exportation a connu un déclin important, qui a fortement limité les capacités d'importation du pays. Le pays a vu sa capacité à financer la croissance globale freinée par la baisse de l'épargne intérieure, des recettes d'exportation et des entrées de capitaux. Les énormes déficits budgétaires étaient financés par des emprunts sur le système bancaire intérieur, ce qui entraîné une croissance rapide de la masse monétaire et une hausse du taux d'inflation. En 1983, l'inflation atteignait le taux annuel record de 122,8 pour cent.

1.1.2 Face à l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques (budgétaire, monétaire et commercial) et à la détérioration des conditions de vie, le gouvernement ghanéen a lancé, en 1983, un Programme de relance économique (ERP) en deux phases: (i) 1984-86 : rétablissement des équilibres macroéconomiques et gestion macroéconomique des prix (taux d'intérêt, taux de change et inflation); et (ii) 1987-89 : correction des faiblesses structurelles dans les principaux secteurs de l'économie, notamment l'agriculture. Les principales réformes stratégiques macro-économiques engagées étaient les suivantes : réduction et rationalisation des dépenses publiques, accroissement des recettes de l'État, levée des restrictions sur les mouvements de capitaux et des barrières commerciales, libéralisation du marché des changes et resserrement de la politique monétaire.

1.1.3 Ayant stabilisé l'environnement macroéconomique et relancé la croissance économique pendant la première phase d'exécution (1983-86), le gouvernement a amorcé la seconde phase en mettant l'accent sur une croissance économique fondée sur le marché et tirée par l'agriculture. Dans le secteur agricole, le gouvernement a mis en œuvre des politiques agricoles révisées orientées vers l'autosuffisance au niveau des cultures vivrières et industrielles, l'amélioration de la production dans le secteur des pêcheries et de l'élevage et la diversification agricole. Les principaux instruments de politique étaient les suivants : dérégulation de la majeure partie des prix des produits et des intrants, suppression des subventions sur les intrants, libéralisation des marchés des produits et des intrants, réhabilitation de l'infrastructure physique, renforcement de la capacité opérationnelle du MAA, amélioration de la fourniture de services d'aide à l'agriculture et promotion de la participation du secteur privé comme moteur principal de la transformation de l'agriculture.

1.1.4 Le Programme de réhabilitation du secteur agricole (ASRP) a été lancé par le gouvernement pour parachever les politiques de stabilisation et de libéralisation, et réhabiliter les principaux "moteurs" de l'agriculture du côté de l'offre : renforcement de la capacité organisationnelle et humaine ainsi que des services au sein du MAA, appui aux réformes

stratégiques dans le secteur agricole, amélioration des prestations de services agricoles d'appui, tests pilotes peu onéreux, systèmes d'irrigation à petite échelle gérés par les planteurs et appui en devises pour l'achat d'intrants agricoles.

1.1.5 Le Groupe de la Banque (BAD et FAD) et les principaux bailleurs de fonds ont cofinancé l'ASRP à concurrence de 44,6% pour le Groupe de la Banque et 33,3% pour le groupe IDA/Banque mondiale. Le financement de l'ASRP par le Groupe de la Banque s'inscrit dans le contexte de l'appui passé et présent de la Banque au développement du secteur agricole au Ghana. En 2002, le Groupe de la Banque a engagé un total de 619,03 millions d'UC net d'annulations, dont 47,5 pour cent dans le secteur agricole. Les prêts-projets du FAD VIII (1999-2001) ciblent en particulier l'agriculture, le transport et les services sociaux.

## **1.2. Formulation du Programme**

1.2.1 A la demande du gouvernement ghanéen, l'ASRP a été approuvé par un groupe d'institutions de crédit et de bailleurs de fonds multilatéraux lors d'une réunion de consultation à Genève, en 1986. Le groupe a accepté de financer différentes composantes de l'ASRP, il a été décidé que le prêt FAD à décaissement rapide financerait les coûts en devises des intrants agricoles, notamment les engrais.

1.2.2 Après la réunion de Genève, le Groupe de la Banque s'est rendu au Ghana, en mars 1987, pour évaluer la composante FAD. Les négociations de prêt ont été menées à bien et le projet a été approuvé par le Conseil en juin 1987. L'accord de prêt a été signé en septembre 1987. La Banque du Ghana a été désignée comme organe d'exécution, parce qu'elle avait acquis l'expérience nécessaire en assurant la gestion du Prêt de réhabilitation sectorielle (PRS) en 1984. Le prêt est officiellement entré en vigueur en décembre 1987 et la mise en œuvre était prévue sur une période deux ans (1988-89).

## **1.3 Objectifs et portée du projet au moment de l'évaluation**

1.3.1 L'ASRP avait pour objectif premier de renforcer la capacité du MAA à fournir l'appui stratégique et institutionnel nécessaire à la réhabilitation et à la relance de la production et de la productivité agricole, contribuant ainsi à la croissance économique globale, à l'augmentation de la ration alimentaire de la population et à la réduction de la pauvreté.

1.3.2 Les objectifs spécifiques de l'ASRP étaient les suivants : (i) fourniture de devises pour financer l'importation d'intrants; (ii) renforcement des capacités du MAA; (iii) modernisation et rationalisation de la recherche agronomique; (iv) expérimentation de nouvelles méthodes de vulgarisation et modalités institutionnelles pour la fourniture de services de vulgarisation; (v) aide à la conception de projets d'irrigation à petite échelle peu onéreux; et (vi) privatisation des entreprises agricoles de l'État et des marchés des intrants (engrais, services de location de tracteurs médicaments vétérinaires).

1.3.3 Les principales composantes de l'ASRP visaient à : (i) améliorer et renforcer la capacité du MAA à formuler, mettre en œuvre et superviser des politiques, des programmes et des projets; (ii) améliorer la fourniture de services d'appui agricole dans les domaines de la

recherche et de la vulgarisation; (iii) promouvoir des systèmes d'irrigation à petite échelle gérés par les planteurs; et (iv) soutenir le développement du secteur privé. La composante FAD, destinée à financer les achats d'intrants agricoles, consistait en un appui temporaire à la balance des paiements pour relancer la production agricole.

1.3.4 Les activités prévues pour atteindre ses objectifs couvraient notamment la formulation de nouvelles politiques (politique de recherche agronomique, politique de vulgarisation agricole, etc.), la mise en place d'un nouveau cadre législatif, un appui à des études spéciales et des tests pilote, la formation du personnel technique et des cadres de direction, un soutien logistique notamment des véhicules et des ordinateurs, et la conception de systèmes de recherche et d'information.

## **1.4 Modalités de financement**

1.4.1 Le coût estimatif total de l'ASRP au moment de l'évaluation était de 41,74 millions d'UC, dont 91,8% en devises. Les coûts en devises ont été cofinancés par le FAD (18,61 millions d'UC), l'IDA/Banque mondiale (13,90 millions d'UC), la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (6,95 millions d'UC) et le Programme des Nations Unies pour le développement (1,23 million d'UC). Le gouvernement et l'IDA ont financé le solde de 8,2% pour couvrir la composante en monnaie nationale.

## **2. ÉVALUATION**

### **2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation**

2.1.1 Il n'entre pas dans le cadre du présent REPP d'évaluer toutes les composantes de l'ASRP. En effet, les différents cofinanciers ont mis en œuvre les composantes qu'ils finançaient de manière indépendante. D'autre part, il ne serait ni utile ni pratique d'essayer d'isoler la composante FAD et de centrer le rapport sur cette seule composante, même si cela semble nécessaire. En effet, les fonds FAD ont été en grande partie versés par le canal du marché aux enchères et il est difficile de retracer leur utilisation effective car il s'agit de fonds fongibles. C'est pourquoi, une double stratégie a été adoptée pour le présent rapport.

2.1.2 Le premier volet de la stratégie consiste à traiter l'ensemble de l'ASRP comme une unité composite afin d'évaluer la pertinence de ses buts et objectifs (4.1), la réalisation des objectifs de développement et les résultats (4.2), l'efficacité (4.3), l'impact sur le développement institutionnel (4.4), la viabilité (4.5) et l'évaluation globale de la performance (4.6). Deux méthodes d'évaluation complémentaires ont été suivies. La première consiste à examiner les tendances enregistrées en termes de croissance économique et de prévalence de la pauvreté. Il s'agit de déterminer si les objectifs de développement du gouvernement ont été atteints depuis la mise en place de l'ASRP et d'identifier une éventuelle corrélation entre les performances de la croissance et la réduction de la pauvreté. La seconde est une analyse qualitative hypothétique fondée sur les opinions et avis de responsables gouvernementaux, de scientifiques et de membres du personnel du Groupe de la Banque. Ces méthodes sont conjuguées pour obtenir une évaluation rapide mais significative de la performance de l'ASRP. *Dans la mesure où les méthodes convergent et indiquent toutes deux des résultats modifiés d'une manière analogue, on considère que l'ASRP a eu un effet positif, sans en quantifier l'ampleur.*

2.1.3 Le second volet de la stratégie consiste à centrer l'évaluation sur la seule composante FAD lorsque l'on évalue la performance de l'emprunteur (4.7), la performance du Groupe de la Banque (4.8) et les facteurs affectant la mise en œuvre et la performance (4.9). L'analyse se fonde sur les informations recueillies dans le rapport d'évaluation, le RAP, la documentation des chercheurs, les discussions avec les responsables gouvernementaux et les scientifiques, le cadre logique rétrospectif. La mission REPP n'a pas été en mesure d'obtenir les documents du projet au MAA ou à la Banque du Ghana pour cause de lacunes dans l'archivage.

## **2.2 Indicateurs de performance**

2.2.1 Pour déterminer dans quelle mesure les objectifs premiers de l'ASRP (croissance agricole et amélioration des conditions de vie) ont été atteints, nous avons retracé l'évolution de la croissance économique globale, de la croissance agricole, et de l'incidence de la pauvreté.

2.2.2 En ce qui concerne les différentes composantes de l'ASRP et leurs résultats connexes, l'évaluation portera sur les progrès réalisés en termes de politiques agricoles, de recherche agronomique, de production de technologie, de fourniture de vulgarisation agricole et de développement du secteur privé.

2.2.3 Pour la composante FAD, le cadre logique rétrospectif présente les résultats obtenus en termes de financement d'intrants agricoles spécifiques. Il faut cependant tenir compte du fait que la mission REPP n'a pas eu accès aux documents du projet et ne peut donc confirmer les chiffres présentés.

## **3 PERFORMANCE DE LA MISE EN OEUVRE**

### **3.1 Entrée en vigueur, démarrage et mise en œuvre du prêt**

3.1.1 L'entrée en vigueur du prêt FAD a été officiellement annoncée en décembre 1987, mais cette annonce était prématurée. Par exemple, le gouvernement ne souscrivait pas totalement à l'exigence du FAD concernant la désignation d'un organe indépendant pour prendre en charge l'acquisition des biens et le problème n'était encore pas totalement résolu à la satisfaction de toutes les parties. Les conditions n'étant pas totalement remplies, un an s'est écoulé avant le premier décaissement du prêt.

3.1.2 L'accord initial prévoyait que la composante FAD serait mise en œuvre par la Banque du Ghana. Mais en 1988, cette responsabilité a été confiée à une unité de coordination du projet (UCP) au sein du MAA. Mise sur pied en 1987, l'UCP n'était pas pleinement opérationnelle et ne maîtrisait pas suffisamment les procédures et règles de la Banque en matière d'acquisition. En 1991, la Banque du Ghana s'est à nouveau vu confier la mise en œuvre du projet, tandis que le MAA se retirait de la distribution des intrants en réponse à la privatisation du marché. Le transfert de responsabilité du MAA à la Banque du Ghana a non seulement entraîné des retards mais également posé des problèmes en termes d'établissement des rapports et de responsabilité.

3.1.3 Ces modifications des conditions de prêt ont compromis la qualité au départ du programme. Et, à mesure que l'exécution de la composante FAD se prolongeait, elle perdait de sa

pertinence. Par exemple, l'affectation prioritaire de la majeure partie des fonds du FAD à l'achat d'engrais était devenue moins pertinente au début des années 1990 parce que la demande d'engrais s'était contractée et qu'un programme de don d'engrais soutenu par les bailleurs de fonds était en cours. En fin de compte, au début des années 1990, on enregistrait un excédent d'engrais. En réalité, l'instrument à décaissement rapide d'appui à la balance des paiements allait dans le sens inverse du processus de libéralisation des marchés engagé à la fin des années 1980.

### **3.2 Respect des coûts, décaissements et gestion financière**

3.2.1 Le cofinancement prévu a été totalement décaissé. Le FAD a décaissé la totalité du montant prévu de 18,61 millions d'UC, qui représentait 44,6 pour cent du coût total.

3.2.2 Le prêt FAD est entré en vigueur en décembre 1987 et devait être totalement décaissé sur deux ans (1987/88 et 1989/89). Cependant, le montant total du prêt n'a été totalement décaissé qu'en 1993. Seuls 24,3 pour cent du prêt FAD ont été décaissés avant 1991. Le solde a été décaissé en 1992 et 1993. Les raisons de ce retard sont le non respect des conditions de prêt, le manque de capacités de gestion de projet de l'UCP au sein du MAA, le changement de mode de distribution des intrants et les ajustements connexes pour passer d'un système contrôlé par l'État à un processus d'allocation basé sur le marché.

3.2.3 Le prêt FAD était principalement destiné à financer l'achat d'engrais, avec une affectation cible de 46%. Mais l'affectation réelle fut de 23%, soit moins de la moitié de l'affectation prévue. Une partie plus importante du prêt FAD a été utilisée pour l'achat de pneus, de chambres à air et d'intrants pour les pêcheries, pour lesquels les décaissements réels sont passés respectivement de 7,5 à 33,2 % et de 20,5 à 29,7% au moment de l'évaluation. Cette divergence est due à l'évolution des conditions de la demande après la suppression des subventions et la libéralisation des prix et des marchés. En effet, après la libéralisation des marchés des engrais, la demande réelle d'engrais était inférieure aux quantités importées. En 1989, alors que 65 239 tonnes étaient disponibles, les ventes ont à peine atteint 32 657 tonnes. En 1990, 43 350 tonnes étaient disponibles mais seules 30 609 ont été vendues.

### **3.3 Établissement des rapports, suivi et évaluation**

3.3.1 Comme l'a admis le chef de l'UCP, les opérations d'acquisition et de décaissement ont été confiées à l'UCP alors qu'elle ne maîtrisait pas suffisamment les règles de procédure de la BAD en matière d'acquisition et de décaissement. La Banque n'ayant fourni aucune formation en la matière au personnel de l'UCP, le projet était perçu comme une intervention à court terme, comportant peu de mesures d'incitation en termes de formation et d'appui logistique. Lorsque le solde des fonds FAD a été transféré à la Banque du Ghana, l'UCP s'est en fait désengagée du projet, assurant peu de suivi des activités ultérieures du programme.

3.3.2 L'évaluation FAD mentionne clairement les obligations des organes d'exécution (Banque du Ghana et UCP au sein du MAA) en matière d'établissement des rapports et d'audit. Des auditeurs indépendants acceptables pour le Groupe de la Banque devaient être désignés et le rapport des auditeurs soumis au FAD dans les six mois suivant la fin de l'exercice financier. La Banque du Ghana et l'UCP devaient conserver les archives et soumettre au FAD des rapports trimestriels et un rapport d'achèvement final.

3.3.3 Cependant, ces exigences n'ont pas été respectées à la satisfaction du Groupe de la Banque. Les auditeurs indépendants n'ont pas été désignés. Aucun des deux organes d'exécution n'a fait rapport sur ses activités et sa performance, à l'exception du RAP de l'UCP en 1995. La mission REPP n'a pas été en mesure de retrouver les documents du projet parce que plusieurs agents avaient quitté leurs fonctions. Bien que le FAD soit le principal financier de l'ASRP, l'exécution de la composante FAD n'a pas reçu la même attention de la part du MAA que les composantes financées par les autres bailleurs de fonds.

## 4. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROJET ET NOTATIONS

### 4.1 Pertinence des buts et objectifs, et qualité au départ

4.1.1 En ce qui concerne la pertinence du projet, l'ASRP est jugé **satisfaisant**. En amorcée, dès la fin des années 1980 la réforme de la politique sectorielle agricole, le gouvernement reconnaissait le rôle moteur de l'agriculture dans la transformation de l'économie ghanéenne. Les changements de politique visaient à améliorer les bases politique, institutionnelle et technologique d'un processus de croissance agricole orienté par le marché. Les objectifs énoncés dans l'ASRP et ses composantes sont conformes aux objectifs et priorités stratégiques du gouvernement.

4.1.2 L'ASRP répond également aux objectifs globaux de développement du Groupe de la Banque et à ses priorités de prêt pour le Ghana, telles que définies dans le document de stratégie par pays. L'appui à une croissance agricole fondée sur le marché et menée par le secteur privé est un élément central de la stratégie de réduction de la pauvreté du Groupe de la Banque.

4.1.3 Cependant, la qualité au départ de la composante FAD laissait à désirer. A posteriori, on relève certains problèmes de conception qui peuvent avoir amoindri la qualité au départ et l'efficacité de la composante FAD. Premièrement, ni la préparation ni l'évaluation de la composante FAD n'étaient basées sur une analyse approfondie des conditions préexistantes qui limitaient la performance agricole ou sur l'identification de points d'entrée stratégiques. Deuxièmement, l'évaluation ne se fondait pas sur des analyses financière, économique et institutionnelle adéquates. Par exemple, ni la méthode d'identification de la liste fixe d'intrants ni les hypothèses et risques n'étaient explicitement élaborés. Troisièmement, la capacité d'exécution des départements et agences ministériels (MDA) n'avait pas été suffisamment étudiée pour déterminer la portée des activités FAD. Quatrièmement, l'accent était mis sur l'opération de prêt, sans autres instruments essentiels complémentaires, tels que formation et appui opérationnel. Enfin, aucune méthodologie explicite n'a été utilisée pour guider la conception du programme et la matrice d'évaluation (MPDE) dans l'évaluation avec des indicateurs de processus et de production.

4.1.4 L'ajustement le plus significatif et le plus positif a été de faire passer les fonds FAD par les marchés aux enchères, ce qui était logique dans un contexte de libéralisation des marchés des intrants. En fait, ce mode de décaissement conjugait trois éléments clé souhaitables: appui à la balance des paiements, solution aux problèmes d'intrants dans l'agriculture et appui au processus de privatisation. Ainsi, c'est la demande, et non une affectation administrative, qui a déterminé l'utilisation des intrants agricoles.

## 4.2 Réalisation des objectifs et résultats

4.2.1 **Croissance agricole:** Après la baisse des années 1970 et du début des années 1980, la croissance agricole s'est redressée pour atteindre un taux annuel moyen de 2,8% en 1984-90, 2,7% au début des années 1990 et 4,4 pour cent dans la seconde moitié des années 90. Face à une croissance démographique située en 2,7 et 2,9 pour cent par an, ces taux de croissance sont modestes mais représentent une amélioration significative par rapport au déclin important du revenu agricole par habitant enregistré avant 1983.

4.2.2 La réponse de la croissance aux changements de politiques macroéconomiques et sectorielles a été inégale dans le secteur agricole. La réponse de l'offre a été forte au niveau des cultures d'exportation traditionnelles, compte tenu de l'effet du climat. Par exemple, la production du sous-secteur du cacao a enregistré un taux de croissance de 5,7% entre 1991 et 95 et 6,8% entre 1996 et 2000, un résultat qui a été attribué à la dévaluation de la monnaie, à l'augmentation des prix au producteur fixés par le gouvernement et à l'abolition des taxes à l'exportation. D'autre part, la réponse de l'offre des cultures exportables mais en concurrence avec les importations, comme le riz et le coton, s'est améliorée mais ne pouvait concurrencer les importations en raison de l'augmentation des coûts de production et de commercialisation et d'une faible productivité. La réponse de l'offre a été moindre au niveau des cultures vivrières, qui se comportent comme des cultures non exportables du fait des coûts de commercialisation élevés et d'une mauvaise intégration des marchés.

4.2.3 Si l'amélioration des performances des cultures d'exportation est importante, c'est davantage parce qu'elles engendrent des recettes en devises que pour leur contribution à l'effet global sur la croissance agricole (vu leur faible part, à peine 20 pour cent, dans le PIB agricole). Au début des années 1990, par exemple, le sous-secteur du cacao enregistrerait une croissance de 5,7%, alors que la croissance du secteur agricole n'était que de 2,2 pour cent. La croissance globale de l'agriculture suit de très près le taux de croissance des sous-secteurs à faible croissance (cultures vivrières, foresterie, pêche), en particulier le sous-secteur des cultures autres que le cacao, qui compte pour au moins 60 pour cent du PIB agricole.

4.2.4 **Contribution à la croissance économique:** Etant donné que l'agriculture représente près de 40 pour cent du PIB, la croissance de l'économie globale est en corrélation étroite avec la performance de croissance du secteur agricole; en période de redressement économique, toute croissance du secteur agricole correspond à une meilleure performance de l'économie globale. L'économie globale, mesurée en terme de PIB, a connu un taux de croissance annuel de 5,7 pour cent en 1983-89 et 4,4 pour cent dans les années 90. Cependant, mesurée en termes de taux annuel de croissance du revenu réel par habitant, la performance a été modeste; elle était par exemple de 1,6 pour cent en moyenne au début des années 1990.

4.2.5 **Contribution à la réduction de la pauvreté:** Les années de reprise économique et de croissance (fin des années 80 et début des années 1990) sont marquées par une baisse du taux d'incidence de la pauvreté. De 51,7 pour cent en 1991/92, l'incidence de la pauvreté avait chuté à 39,5% en 1998/99. Ce recul de la pauvreté est significatif et se confirme quel que soit le niveau admissible de pauvreté retenu. Et il résulte davantage d'une croissance du revenu sans incidence sur la distribution que d'une réduction de l'inégalité du revenu. Cependant, comme l'indiquent les conclusions de l'enquête sur les niveaux de vie au Ghana (GLSS), dans certaines localités, les inégalités se creusent, de sorte que la réduction de la pauvreté y est moins marquée.

4.2.6 Malgré cette baisse globale, l'incidence de la pauvreté reste élevée, en particulier dans certaines régions et parmi certains groupes socioéconomiques. La stratégie de réduction de la pauvreté pour le Ghana (GPRS) prend en compte ces variations et propose un cadre politique global qui met en priorité la bonne gouvernance, l'amélioration de la gestion macroéconomique, une croissance économique basée sur l'agriculture, le développement du capital humain, et des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté. Étant donné que la plupart des pauvres vivent en milieu rural, et pratiquent surtout l'agriculture de cultures vivrières, mettre l'accent sur une croissance agricole à large base est l'approche adéquate pour intégrer ces groupes au processus de croissance.

4.2.7 **Politique de développement agricole:** Avant 1983, le secteur agricole était conditionné par un environnement macroéconomique peu propice, un large contrôle gouvernemental sur les prix et les marchés, des services d'aide à l'agriculture faibles dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation et de la finance, des infrastructures et des marchés sous-développés, des niveaux de capital humain faibles, tant en termes de compétences de base que de spécialisations. La période de reprise économique (1983-89), au sein de la quelle a été mise en œuvre l'ASRP, était centrée sur la stabilisation de l'environnement macroéconomique, la libéralisation de la plupart des intrants agricoles, la libéralisation des prix et de la commercialisation de la production, et le retrait de l'État des activités de production et de commercialisation. Outre ces changements de politiques, plusieurs interventions visaient à renforcer les services d'aide à l'agriculture et la capacité institutionnelle.

4.2.8 Pour consolider les acquis des années 80 et poursuivre le processus de réformes en mettant l'accent sur le développement du secteur privé dans le cadre d'un processus de croissance agricole axé sur le marché, en 1989, le MAA a formulé un Programme global de développement agricole à moyen terme (PDAMT) pour orienter les priorités stratégiques et l'affectation des ressources, et favoriser les investissements dans les "moteurs" essentiels de la croissance (vulgarisation de la recherche, crédit, infrastructure, capital humain).

4.2.9 S'étant rendu compte que la croissance, au niveau global et dans le secteur agricole, n'était ni rapide ni régulière, en 1995 le gouvernement a lancé sa Vision 2020. En 2000, le MAA a formulé et adopté sa Stratégie de croissance et de développement agricole accéléré (AAGDS) pour soutenir la Vision 2020. Les éléments essentiels de l'AAGDS étaient analogues à ceux du PDAMT (réforme stratégique, transformation technologique, renforcement de la capacité institutionnelle, développement du capital humain), mais l'accent était davantage mis sur l'accélération de la croissance agricole au sein d'une administration décentralisée. Au lieu d'adopter une approche par projet, comme cela avait été le cas avec le PDAMT, ce nouveau programme adoptait une approche sectorielle, telle qu'élaborée dans le Programme de développement de l'alimentation et du secteur agricole (FASDEP). Le FASDEP fournit un cadre stratégique pour les projets et programmes présents et futurs.

4.2.10 Ces réformes stratégiques sont principalement formulées au sein de la Direction pour les politiques, la planification, le suivi et l'évaluation (PPMED) du MAA, qui a vu le jour pendant la mise en œuvre de l'ASRP. La PPMED a développé sa capacité de formulation de politiques et de suivi, mais son personnel ne possède pas les compétences analytiques qui deviennent essentielles à mesure que la direction se voit confier une mission plus large au sein du cadre décentralisé actuel.

4.2.11 **Recherche agronomique:** Avant 1983, la recherche agronomique était menée par diverses institutions. Les niveaux de coordination, de financement et d'infrastructure pour la recherche étaient très faibles au niveau national, et il y avait peu de liens organiques avec les services de vulgarisation. L'ASRP s'est fixé comme objectif de réorienter et de rationaliser la recherche agronomique afin de déterminer les technologies prioritaires permettant d'accroître la productivité agricole.

4.2.12 Les principales composantes, et politiques connexes, de l'ASRP étaient les suivantes : réhabilitation des installations de recherche, notamment la mise en place d'un système d'information, soutien au développement d'une politique et d'un cadre de recherche pour fixer les priorités, création d'un système de recherche cohérent basé sur une meilleure coordination et une meilleure gestion de la recherche, en mettant en place des comités de planteurs pour la recherche et la vulgarisation, et formation du personnel de recherche.

4.2.13 La plupart de ces composantes ont atteint leurs objectifs spécifiques. Un système agricole national fonctionnel est actuellement en place et la recherche est mieux gérée. Un plan directeur national pour la recherche agronomique est en place et oriente la formulation des programmes de recherche agronomique prioritaires. Un programme compétitif de don pour l'agriculture a été mis en place et est fonctionnel. L'infrastructure de recherche a été réhabilitée et un système d'information amélioré mis en place. La formation et la rétention du personnel restent une priorité pour rendre le système de recherche fonctionnel.

4.2.14 Cependant, beaucoup reste à faire dans plusieurs domaines pour rendre le système rentable et durable: (i) allocation des dépenses publiques à la recherche; (ii) partenariat avec le secteur privé notamment pour l'identification et le financement des recherches prioritaires; (iii) promotion d'une large participation des planteurs; et (iv) mesures d'incitation pour conserver les compétences fortement valorisées sur le marché.

4.2.15 **Système de vulgarisation agricole:** Le système de vulgarisation agricole a suivi différentes phases de développement. Sur la base de l'expérience passée et des tests pilote, un système modifié de formation et visites a été mis sur pied. Le gouvernement a mis en place un système unifié de vulgarisation agricole couvrant les sous-secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage. Des comités de liaison pour la recherche et la vulgarisation représentent les différentes zones agroécologiques. Jusqu'en 1999, certains agents allaient régulièrement en formation pour se spécialiser, afin de pouvoir fournir un appui technique aux agents de vulgarisation, qui à leur tour assuraient la sensibilisation et la formation des planteurs, organisaient des démonstrations d'application des nouvelles technologies, prenaient part à des recherches adaptatives sur le terrain et assuraient le suivi des progrès et de la performance.

4.2.16 Certains signes semblent indiquer des améliorations que les indicateurs de processus et de production. Le ratio service de vulgarisation/planteur s'est amélioré au sein du système de formation et visites modifié. Les planteurs qui se sont tournés vers les cultures de bon rapport sont de plus en plus nombreux à adopter la nouvelle technologie. La répartition des sources de croissance par culture montre une amélioration significative des rendements des cultures telles que le riz. Un système de suivi et évaluation des activités de vulgarisation et d'établissement régulier des rapports a également été institué dans toutes les régions.

4.2.17 Depuis la décentralisation des services administratifs, en 1997, le DAES a connu une période de réorientation et de réformes. La mise en œuvre des services de vulgarisation a été confiée aux assemblées de district. Au niveau national, le DAES centre son action sur la mise en place et la coordination des politiques, l'appui technique et la coordination des activités de vulgarisation. La nouvelle politique de vulgarisation agricole met l'accent sur la création d'organisations de planteurs, l'approfondissement du contenu des services de vulgarisation (sensibilisation et prévention du VIH/SIDA, questions de genre, etc.), et une participation plus grande du secteur privé dans la fourniture de services de vulgarisation.

4.2.18 Cependant, des questions se posent quant à la rapidité, l'applicabilité et l'efficacité de la gestion du processus de réforme. La décision de privatiser les services de vulgarisation sur la base d'un partage des coûts n'est pas applicable à la majorité des petits planteurs, qui utilisent rarement les technologies nouvelles ou améliorées. L'unification des systèmes de vulgarisation et l'accent mis sur la corrélation entre recherche et vulgarisation ont eu des résultats mitigés. L'unification des services de vulgarisation palie les problèmes de fragmentation, mais son efficacité est douteuse, puisque les messages de vulgarisation abordent des thèmes de plus en plus nombreux. Enfin, au sein du cadre administratif décentralisé actuel, le DAES met trop de temps pour ajuster ses opérations et conclure des partenariats avec le secteur privé.

4.2.19 Irrigation à petite échelle: L'une des composantes essentielles de l'ASRP consiste à effectuer des tests pilote et à promouvoir les systèmes d'irrigation à petite échelle peu onéreux gérés par les planteurs, afin de réduire la dépendance vis-à-vis de l'agriculture pluviale ou des systèmes d'irrigation à grande échelle appartenant à l'État et l'instabilité de production qui en découle. L'objectif spécifique était de mettre sur pied un mécanisme de jumelage destiné à renforcer les capacités techniques de l'Agence pour le développement de l'irrigation au Ghana (GIDA), de sorte qu'elle soit en mesure de tester la viabilité économique des systèmes d'irrigation peu onéreux gérés par les planteurs et de tirer les leçons de son expérience pour ensuite reproduire ces systèmes.

4.2.20 Bien que les réalisations de la GIDA aient été partielles et lentes, l'agence a réussi à former son personnel sur le tas tout en élaborant de petits projets d'irrigation peu onéreux. En outre, plusieurs membres du personnel ont été formés à l'étranger. Et, depuis la fin de l'ASRP, la GIDA a réhabilité de vieux projets d'irrigation qui ont été mis en fermage, développé des systèmes d'irrigation à petite échelle, guidé et soutenu la création de plusieurs associations de planteurs pour l'irrigation, et fourni des services de vulgarisation. S'agissant des systèmes d'irrigation à petite échelle, le rôle de la GIDA consiste uniquement à fournir les infrastructures et l'appui technique nécessaires, et à assurer le cofinancement. Les planteurs sont organisés en associations pour l'irrigation et sont responsables collégalement du cofinancement, de la gestion et de l'entretien des installations d'irrigation.

4.2.21 Dans le contexte actuel de décentralisation, la GIDA met principalement l'accent sur l'identification et la conception de projets d'irrigation, la fourniture de services techniques et la promotion des systèmes d'irrigation gérés par les planteurs. La GIDA ne possède et gère les structures d'irrigation que dans le cas des gros systèmes, en particulier lorsqu'il s'agit de barrages ou de gros systèmes de pompage, qu'elle cède ensuite aux planteurs dans le cadre de contrat de fermage.

4.2.22 ***Libéralisation des marchés agricoles et développement du secteur privé:*** A la fin de l'année 1991, l'ensemble des circuits de distribution des engrais avaient été privatisés, la plupart des prix agricoles avaient été libéralisés et les subventions sur les intrants avaient été supprimées. Les restrictions juridiques à l'entrée ayant été levées, l'ouverture des marchés agricoles au libre commerce a créé de nouveaux circuits de distribution. La densité des opérateurs privés indépendants s'est accrue, en particulier en aval des circuits de commercialisation. Cependant, tout indique que sur les marchés des engrais, les importateurs et les négociants indépendants sont peu nombreux en amont. Le pays compte à peine quatre importateurs, dont un importateur privé qui contrôle près de la moitié du marché.

4.2.23 En fait, ce ne sont pas les restrictions à l'entrée restreignent ces marchés, mais l'instabilité de l'environnement macroéconomique, le coût des investissements et la faiblesse des marges bénéficiaires. La dévaluation rapide de la monnaie nationale a rendu les devises rares et chères. Des pratiques de rationnement rendent l'accès incertain. Les prêts proposés par le système bancaire national sont onéreux par les taux d'intérêt sont élevés et les exigences très strictes en matière de garanties. Le mauvais état du réseau routier rural et le faible volume des échanges renchérissent les transactions, alors que dans le commerce des intrants les marges de commercialisation trop réduites pour attirer des investissements. Outre ces facteurs, les négociants privés n'ont ni les capacités techniques, ni les compétences en gestion ni l'appui institutionnel (accès aux informations sur la commercialisation, services de régulation, etc.) nécessaires.

4.2.24 Le volume des échanges, déjà limité, s'est encore réduit après la libéralisation des prix des intrants et la suppression des subventions. En effet, la demande primaire d'engrais s'est contractée au niveau des exploitations agricoles, en particulier parmi les petits planteurs qui constituent 80 pour cent de la population agricole. Par exemple, alors que le niveau d'engrais par hectare cultivé était d'environ 7,5 kg en moyenne en 1988, il n'était plus que de 3,0 kg en 2000. En 1989 et 1990, le niveau d'utilisation des engrais était inférieur à celui des importations, ou alors l'offre d'engrais sur les circuits de commercialisation était excédentaire. Alors que les planteurs reçoivent de meilleurs prix pour leurs produits, notamment pour les cultures d'exportation, les ratios engrais/prix au producteur restent défavorables et les planteurs réagissent par une réduction, ou la suppression pure et simple, des engrais, l'extension des surfaces cultivées et la diversification en faveur de cultures moins sensibles aux fluctuations des marchés ou aux conditions climatiques. L'extension des cultures vers des sols fragiles et le recours à une agriculture toujours plus intensive, sans que les ressources en nutriments puissent se reconstituer, engendreront inévitablement un coût environnemental élevé.

4.2.25 Si les marchés sont effectivement ouverts aux investisseurs privés, ils ne sont pas encore développés, comme l'indique leur taille réduite, leur structure moins compétitive et le faible niveau de technologie. Pour accroître la participation du secteur privé, le gouvernement devra garantir un environnement macroéconomique propice stable et mettre en place un cadre juridique transparent qui garantit l'application des contrats. Il devra par ailleurs fournir un appui technique sous forme de services de régulation, de renseignements et informations sur les marchés, d'investissements dans des biens d'équipement tels que routes et communications, et promouvoir et renforcer les associations de commerçants et de planteurs pour réduire les coûts de transactions.

4.2.26 S'il est difficile d'isoler les effets de l'ASRP sur la performance agricole, il est néanmoins indéniable que les objectifs de l'ASRP ont été modérément atteints : la production agricole a progressé, la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes agricoles se sont améliorées, ainsi que la fourniture de services d'aide à l'agriculture (recherche, technologie et vulgarisation), les capacités techniques et capacités de gestion du MAA ont été renforcées, le MAA s'est retiré des activités de production et de commercialisation directes, et le secteur privé a connu un certain développement. C'est pourquoi, sur la base des observations précédentes, les résultats de l'ASRP en termes de réalisation des objectifs sont jugés **satisfaisants**.

### **4.3 Efficacité**

4.3.1 Comme nous le constatons dans le cas de l'ASRP, évaluer la rentabilité des programmes à l'appui de politiques pose des problèmes d'ordre conceptuel et méthodologique. Premièrement, dans la mesure où l'on ne peut ni contrôler ni isoler les différents facteurs qui interviennent, il est difficile d'attribuer au seul ASRP les tendances observées au niveau des objectifs de développement et des résultats. Deuxièmement, l'ASRP est un programme à composantes multiples, dotées chacune d'instruments et de calendriers différents, sans parler du fait qu'il s'agit d'un programme cofinancé et que la coordination et l'harmonisation sont faibles. La valeur ajoutée engendrée par le programme n'est pas une simple addition de différentes composantes du fait de leur complémentarité. Troisièmement, la notion opérationnelle "d'efficacité" suppose une évaluation des avantages et des coûts du point de vue de la société. Enfin, il faut également se demander si ces résultats répondent au « vœu de la société » concernant la répartition du revenu et l'amélioration du bien-être. Ces questions, bien que plus pertinentes dans les sphères académiques, sont fondamentales pour évaluer de manière correcte la « rentabilité de l'ASRP ».

4.3.2 Les coûts financiers et économiques des améliorations technologiques, institutionnelles et stratégiques dans le secteur agricole sont considérables. Aucune information n'est disponible concernant la comptabilité des coûts du programme, mais les fonds empruntés et l'assistance technique représentaient des composantes de coûts majeures dans l'ASRP. Les retards d'exécution dus à des problèmes de conception et d'exécution laissent penser que la rentabilité du programme aurait pu être meilleure. Mais il n'a pas été possible de déterminer par simulation le montant des économies de coûts qui, sans ces problèmes, auraient été réalisées.

4.3.3 Sans comptabilité des coûts financiers et économiques de l'ASRP, il est également difficile d'évaluer le rapport coût/efficacité du programme, une forme affaiblie de la rentabilité. S'il est probable que le programme a contribué à améliorer la performance du secteur agricole, sa valeur ajoutée et sa rentabilité restent néanmoins en grande partie indéterminées. Cependant, malgré le manque de données essentielles, le strict respect des efforts financiers prévus et les résultats appréciables de l'ASRP indiquent que les données de base du programme étaient corrects. On peut donc supposer qu'en terme de rentabilité, la performance de l'ASRP est **satisfaisante**.

#### **4.4 Incidence en termes de développement institutionnel**

4.4.1 L'objectif majeur de l'ASRP était de mettre en place et/ou de renforcer différentes institutions (notamment les prestataires de services comme la recherche et la vulgarisation), les marchés agricoles, les associations d'usagers (par exemple les planteurs). À mesure que la capacité de ces institutions s'améliore, elles devraient pouvoir économiser des ressources agricoles rares et les orienter vers les domaines prioritaires et réaliser les objectifs de développement.

4.4.2 On peut déjà conclure des résultats de l'ASRP que le programme a permis d'améliorer de manière considérable la formulation des politiques et des programmes, la fourniture de services d'appui à l'agriculture et la mise en place d'institutions rurales au sein desquelles les planteurs, les commerçants et les transformateurs peuvent influencer la formulation et la mise en œuvre des politiques. On peut donc estimer que l'impact du programme en termes de développement institutionnel est **satisfaisant**.

#### **4.5 Viabilité**

4.5.1 L'ASRP a posé des bases sur lesquelles pourront s'appuyer l'amélioration des politiques agricoles et le renforcement des institutions de recherche et de vulgarisation, des associations de planteur et des associations communautaires. Pour pérenniser les résultats obtenus et engager le secteur agricole sur la voie d'une croissance forte et durable plusieurs éléments seront indispensables : 1) mise en place d'un processus agricole orienté par le secteur privé et les marchés et soutenu par de bonnes politiques, 2) bases institutionnelles solides et 3) investissements dans les "moteurs de croissance". Nous estimons donc **satisfaisante** la probabilité de durabilité des résultats du programme.

4.5.2 Toutefois, pour pérenniser ces résultats, l'État devra poursuivre son appui aux secteurs stratégiques. Premièrement, il est essentiel de stabiliser l'environnement macroéconomique aux niveaux élevés d'agrégats. Deuxièmement, le niveau actuel des dépenses d'investissement dans le secteur agricole est trop bas et la dépendance vis-à-vis des prêts à long terme et des dons n'est pas viable. Troisièmement, la croissance agricole devra dorénavant reposer sur la technologie et non plus sur l'extension des terres mises en cultures, dont les coûts économiques et écologiques sont trop lourds. Quatrièmement, pour combler le vide laissé par le retrait de l'État des secteurs de la commercialisation agricole et des services financiers, il est essentiel de favoriser le développement de marchés compétitifs à faibles coûts et de renforcer la participation du secteur privé. Enfin, la diversification prônée aujourd'hui est nécessaire, mais le pays doit continuer à identifier ses avantages comparatifs, tant sur les marchés intérieurs qu'internationaux, en fonction de l'évolution de la demande.

#### **4.6 Evaluation globale de la performance**

Sur la base d'éléments comme la pertinence du programme, la réalisation des objectifs spécifiques (amélioration dans les domaines de la formulation de politiques et de fourniture de services agricoles, promotion des systèmes d'irrigation peu onéreux, et embryon de développement du secteur privé), l'impact sur le développement institutionnel et les critères de

viabilité, la performance globale de l'ASRP est jugée **satisfaisante**. Des progrès significatifs ont été accomplis dans le domaine des réformes stratégiques (soutien à une croissance agricole basée sur l'économie de marché, renforcement des institutions et mobilisation du capital humain). La stratégie consistant à renforcer le secteur privé et à limiter le rôle du gouvernement dans les fonctions essentielles est bonne, à condition de trouver le bon équilibre. Mais pour pérenniser les acquis du programme, il faudra poursuivre la mise en œuvre des conditions identifiées au paragraphe 4.5. Le défi reste inchangé : renforcer le secteur privé pour accélérer la croissance agricole basée sur l'économie de marché et, partant, améliorer la croissance économique globale et les conditions de vie.

#### **4.7 Performance de l'emprunteur (Réf.: Composante FAD uniquement)**

4.7.1 La performance du gouvernement, en particulier du MAA, s'est révélé **peu satisfaisante** tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre de la composante FAD de l'ASRP. Le projet a accusé un retard de quatre ans parce que les conditions de prêt n'étaient pas remplies, les intervenants ont peiné pour définir les modalités d'exécution et le mode de distribution, et le personnel chargé de la gestion du projet manquait d'expérience.

4.7.2 En 1987, le gouvernement a mis en place l'UCP (MAA) pour remplacer la CEP (Banque du Ghana). Il a détaché du personnel technique pour prendre en charge les dossiers de passation de marchés et de décaissement des fonds affectés à l'ASRP, y compris les fonds FAD. Malheureusement, l'UCP a mis beaucoup de temps à doter les différents postes en personnel et les agents qui ont été nommés ne possédaient pas les compétences nécessaires pour assumer ces fonctions. L'UCP a également été longue à dispenser une formation à son personnel. Les activités liées aux passations de marché et au décaissement ont été affectées à l'UCP, laquelle ne maîtrisait pas les règles et procédures du Groupe de la Banque.

4.7.3 Un processus de libéralisation des marchés étant en cours, il était incohérent de retirer la supervision de l'exécution à la Banque du Ghana pour la confier à l'UCP au sein du MAA. Ce dernier s'étant retiré de la distribution directe d'intrants, les décaissements du prêt ont été suspendus jusqu'en 1991 et n'ont repris que lorsque l'exécution du projet a été retirée à l'UCP pour la réaffecter à la CEP au sein de la Banque du Ghana en 1991.

4.7.4 L'une des conditions essentielles, au moment de l'évaluation, était que le gouvernement ouvre un compte en cédés auprès de la Banque du Ghana, afin d'y déposer les fonds en monnaie nationale provenant de la vente de devises. Les bénéfices auraient été utilisés pour financer les coûts en monnaie locale d'autres projets de développement. Le gouvernement n'a ouvert aucun compte en cédés et n'a fourni aucune explication à cet égard.

4.7.5 La composante FAD ne comportait aucun mécanisme de suivi, de sorte que le projet n'a pas été suivi à la satisfaction du Groupe de la Banque. Les rapports d'avancement et d'audit, exigés par la Banque, n'ont pas été rédigés. Les communications entre le Groupe de la Banque et les organes gouvernementaux étaient insuffisantes. S'agissant des activités du Groupe de la Banque, la mémoire institutionnelle au sein du MAA et de la Banque du Ghana était faible du fait de la grande rotation du personnel et d'un archivage inadéquat des documents.

4.7.6 Il est difficile de déterminer avec certitude si la piètre performance de l'emprunteur est due essentiellement à un manque de volonté politique, de responsabilisation ou de compétence. Le gouvernement était tout à fait favorable aux réformes macroéconomiques et sectorielles. Pourtant, le MAA a montré peu d'intérêt pour la composante FAD de l'ASRP. Il était plus intéressé par les composantes capacité institutionnelle et capacité humaine de l'ASRP, qui étaient financées par les autres cofinanciers. De plus, le MAA ne possédait pas les compétences nécessaires pour mener de front les différentes composantes et cycles de l'ASRP.

#### **4.8 Performance du Groupe de la Banque**

4.8.1 L'engagement du FAD en faveur de l'ASRP répondait à une demande du gouvernement ghanéen, et s'inscrivait dans le droit fil de la stratégie pays de la Banque pour le Ghana. L'agriculture est le principal bénéficiaire des ressources de la Banque, en particulier les ressources FAD, et elle constitue un véhicule essentiel pour la réduction de la pauvreté. Il convient de se demander si engager toutes les ressources FAD dans un soutien à court terme à la balance des paiements dans le cadre de l'ASRP était judicieux en termes de choix d'instrument, en particulier dans un contexte où les cofinanciers n'avaient pas suffisamment coordonné les phases de conception et d'exécution pour créer une synergie et maximiser la complémentarité des différentes composantes de l'ASRP. En choisissant de centrer son action exclusivement sur le financement des intrants, le Groupe de la Banque a manqué une opportunité d'engager un dialogue sur les politiques et d'influencer l'avenir de l'agriculture dans le pays.

4.8.2 En ce qui concerne l'évaluation et l'exécution de la composante FAD, la performance de la Banque est jugée peu satisfaisante. L'évaluation, réalisée rapidement, ne reposait pas sur une compréhension profonde des obstacles à la croissance agricole, sur une bonne analyse technique, financière et économique. Les denrées identifiées dans l'évaluation et les affectations financières prévues étaient de simples listes sans fondement analytique. La réaction (tardive) de la Banque aux politiques de libéralisation des prix et des marchés indique que les consultations avec les responsables informés, les chercheurs et les bailleurs de fonds n'ont pas été suffisantes.

4.8.3 Les décaissements rapide ont été prévus alors qu'aucun mécanisme institutionnel opérationnel de mise en oeuvre n'était en place. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.1, l'unité de coordination du projet au sein du MAA a été mise sur pied en 1987, mais n'a jamais été dotée de l'ensemble du personnel prévu. De plus, ce personnel n'avait pas été formé pour gérer la distribution d'intrants agricoles. L'UCP était responsables des dossiers de passation de marchés et des décaissements pour les intrants agricoles, alors qu'elle ne maîtrisait pas les procédures et règles de la Banque en matière d'acquisition.

4.8.4 Le projet ne comportait pas de cadre logique avec indicateurs pour le suivi de la performance de la composante FAD, de sorte que celle-ci n'a pas été supervisée correctement et que les exigences formulées dans l'évaluation n'ont pas été respectées. À l'exception du rapport final d'achèvement de projet, aucun rapport d'avancement n'a été soumis à la BAD. Aucun rapport d'audit non plus. L'absence de ces rapports essentiels soulève de nombreuses interrogations concernant la gouvernance du projet et l'obligation redditionnelle, mais à ce jour ces questions sont toujours sans réponse.

4.8.5 Alors que l'ASRP était cofinancé, l'évaluation et l'exécution des différentes composantes se faisaient de manière indépendante. Le FAD s'est concentré sur les achats d'intrants, tandis que de son côté l'IDA/Banque mondiale couvrait le renforcement des capacités pour la formulation et l'exécution des politiques au sein du MAA, l'amélioration des services d'aide à l'agriculture (recherche agronomique et vulgarisation), les tests sur les systèmes d'irrigation à petite échelle, et la formation de la main-d'œuvre. La façon dont les composantes des différents financiers ont été réalisées montre que la conception et l'exécution se sont faites sans aucune coordination, alors qu'il s'agissait des composantes d'un même programme (ASRP).

#### **4.9 Facteurs ayant affecté la performance de mise en oeuvre et les résultats de l'ASRP**

4.9.1 La performance du secteur agricole a été, et reste, fortement influencée par des facteurs extérieurs comme le climat, la demande de denrées d'exportation sur les marchés mondiaux et l'évolution des cours en fonction de cette demande. Périodiquement, ces facteurs provoquent des fluctuations à la baisse dans la production agricole.

4.9.2 Sur le plan interne, le gouvernement a fait des progrès considérables dans le domaine de la formulation des politiques macroéconomiques et sectorielles. L'ASRP était positionné dans le bon contexte de réforme stratégique. Mais, le niveau d'intérêt du MAA pour la composante FAD était trop faible, comme le prouvent la nomination d'un personnel non formé pour gérer le projet, le piètre suivi des performances du projet, ainsi que le non respect des principales conditions de prêt et des obligations en matière d'établissement des rapports.

4.9.3 Les organes d'exécution n'avaient pas de directives claires concernant leurs tâches et leurs responsabilités. Le fait que l'organe d'exécution ait été changé en cours de projet a aggravé cette situation. Les organes d'exécution ont mis beaucoup de temps à pourvoir les postes dans l'unité et à assurer la formation du personnel. En ce qui concerne le personnel de l'UCP, le projet FAD était perçu comme une intervention à court terme, peu attrayante en terme de formation et d'appui logistique. Ni l'UCP au MAA ni la CEP à la Banque du Ghana n'ont respecté les exigences en matière de suivi, de supervision et d'établissement des rapports.

4.9.4 La composante FAD a enregistré un retard de quatre ans, dû en partie à des problèmes d'exécution: faible capacité d'exécution tant en termes de modalités administratives que de niveau de compétences, changement du lieu d'exécution, manque de communication entre les différentes parties concernées (Groupe de la Banque et MDA), faible supervision, lenteur de réaction face aux problèmes d'exécution, manque de volonté et d'incitation au niveau du projet.

## 5 CONCLUSIONS, LEÇONS, ET RECOMMANDATIONS

### 5.1 Conclusions

5.1.1 Les politiques macroéconomiques et sectorielles qui ont été mises en place depuis le milieu des années 80 ont contribué à la relance de la croissance agricole. Le redressement a été particulièrement sensible dans le domaine des cultures d'exportation, en particulier le sous-secteur du cacao. Cependant, résoudre le problème des prix s'est révélé insuffisant dans le sous-secteur des cultures non commercialisables où la réponse de l'offre a été lente. Pour assurer une croissance forte, il faudra poursuivre l'investissement dans l'infrastructure afin de réduire les coûts du transport, qui représentent entre 40 et 70% des frais de commercialisation, continuer à soutenir la percée technologique, et favoriser l'émergence d'un environnement propice à l'investissement du secteur privé dans l'agriculture.

5.1.2 L'ASRP, parce qu'il était centré sur la réhabilitation de l'agriculture, a été lancé à un moment propice. Il était conçu comme un complément à la politique de stabilisation macroéconomique, à la libéralisation des prix et des marchés agricoles, et la réorientation du rôle du gouvernement dans l'agriculture. Il était stratégique de mettre l'accent sur le problème des politiques, du renforcement de capacité et du développement institutionnel, afin d'améliorer la capacité de réponse de l'offre dans l'agriculture, par des prix plus attractifs.

5.1.3 S'il est difficile d'attribuer au seul ASRP les résultats enregistrés en termes de performance agricole, il reste vrai que les objectifs de l'ASRP ont été modérément atteints : accroissement de la production agricole, amélioration de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et des programmes agricoles, amélioration des services d'aide à l'agriculture (recherche, technologie et vulgarisation), renforcement des capacités techniques et capacités de gestion au sein du MAA, retrait du MAA des activités de production et de commercialisation directes, et développement du secteur privé. La mission REPP a pris bonne note de ces développements positifs.

5.1.4 Cependant, certaines questions relatives à la viabilité doivent être résolues. Premièrement, la croissance de l'agriculture repose encore toujours sur l'extension des surfaces cultivées, alors que cette source de croissance est appelée à se tarir à mesure que les terres disponibles diminuent. Il serait très coûteux, d'un point de vue écologique et économique, de continuer à assurer la croissance en repoussant la frontière des terres cultivées ou en utilisant les terres de manière plus intensive au lieu d'opérer une révolution technologique.

5.1.5 Deuxièmement, le développement du secteur privé doit se poursuivre. La croissance agricole ne continuera à s'accélérer dans le pays que si le gouvernement poursuit la stabilisation de l'environnement macroéconomique (de préférence en maintenant les équilibres à des niveaux élevés), mobilise des ressources financières, institutionnelles et humaines adéquates, renforce la compétitivité des marchés, notamment des services financiers, et met en place des institutions rurales représentatives.

5.1.6 La stratégie agricole devra répondre à ces questions essentielles, sans entraver le processus d'amélioration dans l'élaboration des politiques agricoles, de renforcement des institutions, notamment des marchés, le renforcement des capacités techniques et capacités de gestion, et l'évaluation effective de l'impact des politiques publiques en termes de réalisation des objectifs de développement.

## **5.2 Leçons**

5.2.1 La conception et l'exécution du programme ASRP en général, et de la composante FAD en particulier, permet de tirer les leçons suivantes:

- i) Pour que les conditions de prêts soient respectées, il faut qu'elles soient claires et aient été entérinées par toutes les parties ; la gouvernance du projet doit être strictement respectée et mise en application. Par exemple, la question de la désignation d'un consultant indépendant pour l'acquisition n'a pas été résolue à la satisfaction de toutes les parties, et le gouvernement n'a pas satisfait à l'exigence d'ouvrir un compte en cédiss.
- ii) la portée d'un projet/programme est généralement liée aux capacités techniques et de gestion de l'organe d'exécution et de suivi. Dans le cas de l'ASRP, le changement d'organe d'exécution (voir 3.1.2), et le manque de capacités techniques et de gestion de l'équipe chargée de l'exécution du projet a considérablement retardé l'achèvement du prêt à décaissement rapide du FAD.
- iii) La formulation d'un projet ou d'un programme doit se faire en parfaite symbiose avec le calendrier et le timing des changements de politiques. Par exemple, le transfert de la gestion des fonds FAD de la Banque du Ghana au MAA était incohérent dans un contexte de libéralisation des marchés et des prix. Plus tard, en 1991, l'exécution du prêt FAD a à nouveau été confiée à la Banque du Ghana. Cette décision stratégique était la bonne puisqu'elle permettait de combiner plusieurs éléments souhaitables (appui à la balance des paiements, affectation de fonds à l'achat d'intrants agricoles, appui à la participation du secteur privé) ; il est dommage qu'elle ne soit intervenue que trois ans après l'entrée en vigueur du prêt.
- iv) Pour que l'exécution d'un projet reste sur la bonne voie, il faut que la communication et la supervision soient satisfaisantes, que les problèmes reçoivent une réponse à la fois flexible et en temps opportun, et que la MPDE soit soigneusement élaborée, pour donner la cohérence logique. Lorsque ces éléments sont faibles, comme ce fut le cas pour la composante FAD, les réponses sont soit tardives soit incorrectement appliquées.
- v) Le prêt à décaissement rapide étant par définition à court terme et à échéance bien déterminée, il perd de sa pertinence et de son efficacité à mesure que l'exécution se prolonge. Urgente en 1988-89, l'importation d'engrais avait perdu de sa pertinence en 1992 et 1993 puisque c'était la faiblesse de la

demande, et non de l'offre, qui freinait l'utilisation des engrais au début des années 1990.

- vi) S'il est souhaitable de pouvoir retracer l'utilisation des fonds décaissés sur les marchés aux enchères, la validation de ces opérations pose problème car il s'agit de fonds fongibles. Il serait plus rentable et plus efficace d'inclure des exigences, telles que réformes stratégiques et ouverture d'un compte en monnaie nationale, comme conditions au décaissement de fonds. Pour ce qui est de la composante FAD, ces exigences ont été soit omises soit ignorées.
- vii) Dans un programme de développement impliquant différents cofinanciers et de multiples composantes, l'efficacité passe par une solide coordination au niveau de la conception et de l'exécution, ainsi qu'une harmonisation dans le choix des instruments. Les résultats de l'ASRP auraient été meilleurs si les composantes complémentaires avaient été minutieusement intégrées, par exemple en combinant le prêt avec des activités d'assistance technique et de renforcement institutionnel ou en synchronisant la commercialisation des intrants par les agences gouvernementales (FAD) et la libéralisation des marchés.
- viii) Lorsque les coûts d'équipement sont élevés, les coûts de transaction trop importants par rapport au rendement et le rendement de l'investissement incertain, la réponse du secteur privé tend à être faible. Dans ce contexte, il est essentiel que l'Etat continue à participer à la fourniture de biens publics, mette en place un cadre juridique solide et forme des partenariats.

### **5.3 Recommandations**

#### **i) Pour l'emprunteur**

- a) A l'avenir, la croissance agricole doit impérativement reposer sur une meilleure productivité et une plus grande compétitivité des marchés intérieur et extérieur. Il est donc recommandé que le MAA renforce ces sources de croissance en favorisant la participation du secteur privé, encore limitée aujourd'hui.
- b) Le MAA doit actuellement faire face à de nouveaux obstacles, en particulier la décentralisation de ses opérations, engagée depuis 1997 (voir 4.2.10, 4.2.14, 4.2.18, 4.2.23, et 4.2.25). En effet, cette décentralisation requiert l'apport de compétences nouvelles pour assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques, des programmes et des projets. Par ailleurs, le MAA doit continuer à fonctionner avec peu de ressources publiques, en conformité avec les politiques macroéconomiques et les politiques de réduction de la pauvreté, mais il doit également déployer davantage d'efforts pour

développer un pool de compétences nouvelles, en particulier au niveau administratif local.

- c) La conception et l'exécution du projet FAD dans le cadre de l'ASRP ont mis au jour des problèmes liés au respect des conditions de prêt et d'administration du projet (voir chapitre 3 et section 4.1). Comme l'indique le rapport annuel de revue de portefeuille pour l'année 2000, ces problèmes ont persisté: faiblesse de l'exécution et du suivi des projets, manque de maîtrise des règles et procédures de la Banque, retards dans le versement des fonds de contrepartie. Il est donc recommandé que le gouvernement s'implique de manière dynamique dans la conception des projets et des programmes, mette en place un système efficace de suivi et évaluation, et coordonne étroitement l'action des bailleurs de fonds dans le secteur de l'agriculture.
- d) Les projets qui s'enlisent en l'absence de financements étrangers ne sont ni rentables ni durables. Il est donc recommandé que les fonds de contrepartie soient décaissés en temps requis.
- e) La privatisation des marchés agricoles est un pas important vers la création de structures fonctionnelles et compétitives, mais ce processus doit évoluer parallèlement à l'évolution du marché en milieu rural (voir 4.2.22-4.2.25). Si l'Etat opère son retrait dès les premiers stades, alors que le secteur privé a encore besoin d'infrastructures, d'accès aux financements, d'informations sur les marchés et d'un cadre juridique fonctionnel, le processus de croissance peut être retardé. Il est donc recommandé que la libéralisation et la privatisation des marchés soit correctement planifiée pour garantir un développement maîtrisé.

## ii) **Pour la Banque**

- a) La BAD a pris des mesures importantes pour améliorer l'efficacité de performance de ses projets depuis le milieu des années 90 : meilleure appropriation des projets grâce à une plus grande participation des intervenants; meilleure identification des projets sur la base des DSP, PRS et des revues sectorielles; fréquence et qualité accrues en ce qui concerne la supervision et l'établissement des rapports; et assistance technique renforcée pour améliorer la qualité au départ. Cependant, ces actions n'ont pas encore permis d'améliorer la qualité des projets au Ghana, comme le montrent les divers rapports de revue de portefeuille pays. Le présent REPP recommande que la BAD poursuive ces efforts dans ce sens, en mettant l'accent sur les actions suivantes :

- b) **Identification de projet fondée sur des informations fiables:** L'identification, la préparation et l'évaluation d'un projet doivent être guidées par une bonne compréhension et une connaissance approfondie des obstacles qui freinent le développement dans un pays. Dans le cas de l'agriculture, outre l'analyse de la performance agricole, il faut comprendre les principaux obstacles à la croissance ainsi que les politiques mises en œuvre par l'État pour les surmonter. Le document de stratégie par pays de la Banque, la stratégie agricole et le DSRP sont des outils essentiels qui doivent être correctement utilisés. Pour que le personnel de la Banque soit correctement informé et conçoive un projet de qualité susceptible de passer le test de l'efficacité de développement, il doit disposer de suffisamment de temps et de ressources. En outre, les mesures d'incitation qui sanctionnent la performance d'un agent doivent s'appuyer sur des critères de qualité et pas uniquement de quantité.
- c) **Renforcement de l'approche gestion de portefeuille:** L'approche projet par projet devrait laisser la place à une approche de portefeuille, qui seule permet de développer des projets stratégiques avec de fortes synergies en termes de valeur ajoutée aux objectifs de développement. Il est très positif que l'accent soit mis aujourd'hui sur l'approche sectorielle au Ghana, à condition que le pays soit en mesure d'assurer une bonne coordination avec bailleurs de fonds.
- d) **Aligner le portefeuille de prêts sur la capacité d'exécution des PMR:** la portée des projets/programmes doit être proportionnelle aux capacités techniques et de gestion de l'organe d'exécution et de suivi ; dans le cas contraire, il faut combiner le projet de prêt avec des activités de formation et d'assistance technique. Comme le montre clairement le présent rapport, la Banque pourrait obtenir de bien meilleurs résultats si elle prenait en compte la lenteur des opérations dans les PMR au stade de la conception et optait pour des plans d'exécution réalistes, en se concentrant sur des interventions de développement de haute qualité. La conception doit ensuite s'appuyer sur une MPDE soigneusement préparée, qui montre la cohérence logique entre la hiérarchie des objectifs, les intrants, le processus et résultats.
- e) Aujourd'hui, la **coordination de l'aide** se fait au niveau du cadre global de développement, actuellement en cours de test pilote au Ghana. Cette évolution est positive et offre l'opportunité au Groupe de la Banque de participer. Cependant, il faut davantage d'harmonisation et de coordination entre les bailleurs de fonds, c'est à dire suffisamment de consultations pour déterminer les domaines prioritaires d'intervention, fixer les calendriers d'exécution, régler les questions de suivi et d'établissement des rapports. Une telle approche

permettrait également d'éviter de grever les faibles capacités d'exécution d'un pays emprunteur comme le Ghana.

- f) **Mise en place d'un système efficace de M&E et de réponse:** évaluation correcte de la capacité d'exécution, mise en place d'un système de suivi et évaluation, réponses efficaces en fonction de l'évolution des conditions, tels sont les éléments essentiels pour que les projets soient exécutés conformément aux objectifs, aux calendriers et aux plans d'exécution arrêtés. Parfois, il est nécessaire d'intégrer une composante formation pour renforcer les capacités.
  
- g) **Dialogue proactif sur les politiques:** Les bailleurs de fonds rencontrent régulièrement le gouvernement pour résoudre les questions de politique. Dans le cadre du CGD, les bailleurs de fonds coordonnent les activités de préparation, d'évaluation et de suivi, et cofinancent les programmes et les projets. Le Groupe de la Banque semble le grand absent du dialogue sur les politiques et de la coordination de l'aide.

## RÉFÉRENCES

### Documents BAD/FAD

- BAD Ghana: Mission de revue de portefeuille pays–BTOR (OCCW/MM/KM/02/03/040), avril 2002.
- BAD/FAD Ghana: Lettre au Gouverneur et fiche d'information sur les opérations du Groupe de la Banque, Préparées pour les Assemblées annuelles des Conseils des Gouverneurs, Addis-Ababa, Éthiopie, mai 2002.
- BAD/FAD Ghana: Rapport de revue de portefeuille pays, décembre 1998.
- FAD Rapport d'évaluation--Programme de réhabilitation du secteur agricole: Ghana (GHAB/PAAA/87/01), 1987.
- Département de l'agriculture et du développement rural, Région Nord, République du Ghana: Rapport d'achèvement de projet – Programme de réhabilitation du secteur agricole, mars 1995.
- Département-pays, Région Ouest, Ghana: Document de stratégie par pays - Mise à jour (1999-2001), octobre 2001.
- OPEV Revised Guidelines of Project Completion Report (PCR) Evaluation Note and Project Performance Evaluation Report (PPER), ADB/BD/OPEV/2001/85, January 2001.

### Documents du gouvernement ghanéen

- Directorate of Agricultural Extension Programme, MOFA, Agricultural Extension Policy, April 2001.
- Directorate of Agricultural Extension Programme, MOFA, National Agricultural Extension Project – Implementation Completion Report, April 2000.
- Ghana Poverty Reduction Strategy 2002-2004, An Agenda for Growth and Prosperity, Analysis and Policy Statement, February 2002.
- Ghana Statistical Service, Poverty Trends in Ghana in the 1990s, October 2000.
- IFDC (International Fertilizer Development Center), An Action Plan for Developing Input Markets in Ghana, October 2001
- MOFA (Ministry of Food and Agriculture, Food and Agriculture Sector Development Programme, November 2001.
- MOFA (Ministry of Food and Agriculture), Republic of Ghana: Accelerated Agricultural Growth and Development Strategies in Support of Ghana's Vision 2020, February 2001.
- MOFA, Medium Term Agricultural Sector Development Plan: An Agenda for Sustained Agricultural Growth and Development (1996-2000), Main Report, June 1996.
- National Development Planning Commission, The First Medium-Term Development Plan, Accra, July 1997

SRID (Statistics, Research and Information Directorate), MOFA, Agriculture in Ghana: Facts and Figures, January 2001.

### **Autres Sources**

Casey-Hayford, L., Reaching the Poor through Agricultural Development: A Synthesis of Findings, October 2001.

Aryeetey, G., J. Harrigan, and M. Nissanke, Economic Reforms in Ghana: the Mirage and the Mirage, Woeli Publishing Services, ???

Gyimah-Boadi, E., Ghana Under PNDC Rule, CODESRIA Book Series, 1993.

The Institute of Statistical, Social and Economic Research (ISSER), The State of the Ghanaian Economy in 2001, University of Ghana, Legon, June 2000.

World Bank, Implementation Completion Report-Ghana-Agricultural Services Rehabilitation Project (Credit 1801-CH), May 1995.

World Bank, Agricultural Services Subsector Investment Project: Project Appraisal Document, June 2000.

World Bank, Agricultural Sector Performance Review and Accountability Implementation Completion Reports, June 2000.

**Gouvernement ghanéen**  
**Programme de réhabilitation du secteur agricole**

**Critères d'évaluation**

<b>No</b>	<b>Indicateurs de composante</b>	<b>Note</b>	<b>Observations</b>
<b>1</b>	<b>Pertinence et qualité au départ</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b>
1.1	Cohérence avec la stratégie globale de développement du pays	3	Promouvoir une croissance économique mue par le secteur agricole et réduire la pauvreté
1.2	Cohérence avec la stratégie d'assistance de la Banque	3	Pertinent par rapport aux objectifs primordiaux de la Banque, à savoir la réduction de la pauvreté, le développement du secteur privé
1.3	Politique macroéconomique/politique sectorielle	3	Pertinent par rapport à la réforme stratégique macroéconomique et à la libéralisation des prix et des marchés, et appui au développement du secteur privé
1.4	Réduction de la pauvreté/qualité sociale	3	Vise à réduire la pauvreté par une augmentation du revenu agricole
1.5	Développement des ressources humaines	3	L'objectif premier est de renforcer les compétences
1.6	Développement institutionnel et développement du secteur privé	3	Le programme est centré sur la consolidation des institutions
1.7	Qualité au départ	3	Pas de défaut majeur
<b>2</b>	<b>Réalisation des objectifs et Résultats</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b>
2.1	Objectif de la politique agricole	3	Reprise de la croissance agricole, croissance économique globale modeste
2.2	Objectifs sociaux	3	Réduction de la pauvreté sans dégradation de la répartition des revenus
2.3	Objectifs de développement institutionnel	3	Amélioration significative de la capacité d'élaboration des politiques, services d'aide à l'agriculture renforcés et institutions de marché plus performantes
2.4	Développement du secteur privé	3	Volonté du gouvernement au plus haut niveau et efforts importants en cours
<b>3</b>	<b>Efficacité</b>	<b>3</b>	<b>Rien n'indique que les résultats de l'ASRP ne correspondaient pas aux intrants.</b>
	Rentabilité	2	Le programme aurait pu être mené à moindre coût si les problèmes d'exécution avaient été corrigés en temps requis
<b>4</b>	<b>Impact de développement institutionnel</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant (justifications en 2.3)</b>
<b>5</b>	<b>Viabilité</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b> Les bases nécessaires sont en place, mais on constate des lacunes en termes de décaissement des fonds de contrepartie, de suivi et évaluation et de développement du secteur privé
<b>6</b>	<b>Indicateur global de la performance</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant</b>

Gouvernement ghanéen  
Programme de réhabilitation du secteur agricole

Performance de l'emprunteur

No	Indicateurs de composante	Note	Observations
1.	<b>Qualité de la préparation</b>	<b>3</b>	<b>Satisfaisant:</b> Le gouvernement était attaché aux réformes stratégiques mais ne s'était pas suffisamment approprié l'ASRP ni impliqué dans sa conception
2	<b>Qualité de la mise en œuvre</b> Désignation du personnel clé Performance de l'organe d'exécution Respect du calendrier et des coûts Ajustements à mi-parcours	<b>2</b>	<b>Insuffisant:</b> Personnel désigné mais sans expérience, lenteur de la formation. Retard de quatre années dans l'exécution du projet pour non respect des conditions, manque de compétence du personnel, et performance insuffisante de la direction.
3	<b>Respect des conditions</b>	<b>2</b>	<b>Insuffisant:</b> Les conditions n'ont pas été totalement respectées; aucun agent indépendant n'a été recruté, et aucun compte en cedis n'a été ouvert.
4	<b>Suivi, évaluation et établissement des rapports</b>	<b>1</b>	<b>Très insuffisant:</b> Aucun système S&E n'a été mis en place, aucun rapport d'avancement n'a été soumis ni aucun audit du projet. Aucune trace des activités du projet dans le REPP.
5	<b>Opérations Satisfaisant</b>	<b>ND</b>	
6	<b>Performance globale</b>	<b>2</b>	<b>Insuffisant</b>

**Gouvernement ghanéen**  
**Programme de réhabilitation du secteur agricole**

**Performance de la Banque**

<b>No</b>	<b>Indicateurs par composante</b>	<b>Note</b>	<b>Observations</b>
<b>1.</b>	<b>Au moment de l'identification/la préparation/l'évaluation</b>  Cohérence du projet par rapport à la stratégie du gouvernement Cohérence du projet par rapport à la stratégie de la Banque pour le pays Pertinence de l'appui de la Banque Appui de la Banque en temps requis Qualité des analyses Adéquation de l'instrument de prêt Qualité de la coordination Plans d'exécution et de supervision	<b>2</b>	<b>Insuffisant :</b>  Cohérent par rapport aux stratégies du gouvernement et de la Banque, pertinent et en temps opportun. Mais: - l'accent mis sur l'achat d'intrants n'a pas été suffisamment justifié, faiblesse du travail analytique de préparation, mauvaise coordination avec les bailleurs de fonds pour la conception, et absence de cadre logique.
<b>2</b>	<b>Qualité de la supervision</b>  Résolution des problèmes Qualité du suivi des recommandations Attention aux questions de viabilité	<b>2</b>	<b>Insuffisant :</b>  Problèmes de communication, lenteur dans la résolution des problèmes, respect insuffisant des exigences.
<b>3</b>	<b>Performance globale</b>	<b>2</b>	<b>Insuffisant</b>

**Gouvernement ghanéen**  
**Programme de réhabilitation du secteur agricole**

**Facteurs affectant la performance de la mise en oeuvre et les résultats**

Facteurs	Substantiel	Partiel	Négligeable	N/d	Observations
<b>1. Ne dépendant pas du Gouvernement</b>					
1.1 Cours mondiaux		-			Modifications des prix des cultures d'exportation (ex. le cacao)
1.2. Phénomènes naturels (précipitations)		-			Sécheresses périodiques
<b>2. Soumis à l'action du gouvernement</b>					
2.1. Politiques macro/sectorielles	+				Amélioration de la performance de l'économie agricole et globale
2.2. Volonté du gouvernement		+			Favorable à une réforme des politiques, du marché et du secteur privé
2.3 Nomination des personnels essentiels		-			Dosage inadéquat des compétences
<b>3 Soumis à l'action de l'organe d'exécution</b>					
3.1 Dotation en personnel		-			Formation et motivation insuffisantes
3.2 Suivi et évaluation	-				Aucuns indicateurs de performance et de suivi
<b>4 Facteurs affectant l'exécution</b>					
4.1 Changement d'organe d'exécution		-			Projet retardé.
4.2 Décalage entre la portée et la capacité d'exécution		-			Agence nouvellement créée incapable de gérer efficacement les activités du projet
4.3 Rupture du contrat avec l'agence de recrutement - processus d'acquisition inefficace		-			Lenteur du processus d'acquisition
4.4 Qualité de gestion		-			Compétences et mesures d'incitation insuffisantes, suivi faible et réaction inadaptée aux problèmes
4.5 Inadéquation avec les réformes stratégiques		-			Ajustements imposés et retards dans l'exécution

**Gouvernement ghanéen**  
**Programme de réhabilitation du secteur agricole**

**Matrice rétrospective du cadre logique (FAD uniquement)**

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs objectivement vérifiables			Moyens de vérification	Risques/Hypothèses
	Indicateur	Évaluation	RAP ou REPP		
<u>Objectif global</u> Améliorer le revenu global et réduire la pauvreté	Croissance du PIB réel (%)  Pauvreté par habitant (%)		5,7% en 1983-89  4,4% au début des années 90	Service ghanéen de la statistique	
<u>Objectifs du programme</u> Accroître la production agricole	Croissance du PIB Ag (%)		2,8% en 1984-90 2,7% au début des années 1990 4,4% dans la seconde moitié des années 1990	Service ghanéen de la statistique	
<u>Activités/Intrants:</u>  Achats de : Engrais Pr. agrochimiques Équipement et pièces détachées Cheptel intrants Pêcheries intrants Pneus et tubes Matières premières	Millions d'UC			Documents du projet	
		6,028 1,538 865 2,063 468 1,423 1,717	2,386 768 730 1,114 1,515 6,182 1,403		